



## QUANDO OS NÚMEROS DIZEM PARA MATAR... URGEM OS MEIOS 'ALTERNATIVOS' DE SOLUÇÃO DA QUESTÃO CRIMINAL

FERNANDES, Eder

*Professor da Faculdade de Direito da UFF de Niterói e  
do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e  
Direito (UFF)  
ederfm@gmail.com*

76

CASTRO, Carla Appollinario de

*Professora do Departamento de Direito da UFF de  
Volta Redonda e do Programa de Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito (UFF)  
carlaappollinario@ig.com.br*

### RESUMO

O trabalho busca problematizar estudos recentes dedicados à análise dos índices de homicídio no Brasil, contextualizando-os a partir de um fenômeno que parece revelar aquilo que pode ser considerado como um genocídio racial. Na primeira parte, analisam-se os dados estatísticos produzidos por órgãos de pesquisa, a fim de contrastá-los com a realidade econômica, social e política brasileira. Na segunda, apresenta-se um esboço acerca da incorporação e implementação do modelo punitivo pautado nas penas e medidas alternativas à prisão como forma de enfrentamento da questão criminal. Procura-se contribuir para o debate sobre a imbricação entre pena e exclusão social. Aponta-se como saída emergencial o amadurecimento de um modelo penal pautado nas penas e medidas alternativas à prisão como forma de busca da justiça social. O método utilizado foi o indutivo, com metodologia bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** homicídios; genocídio racial; exclusão social; penas alternativas; justiça social.

### ABSTRACT

The paper seeks to problematize recent studies devoted to the analysis of homicide rates in Brazil, contextualizing them from a phenomenon that seems to reveal what may be regarded as a racial genocide. In the first part, we analyze the statistical data produced by research institutions in order to contrast them with the economic, social and Brazilian political reality. In the second, it presents an outline on the incorporation and implementation of the punitive model based on penalties and alternative measures to prison as a way of coping with the criminal matter. It seeks to contribute to the debate about the overlap between shame and social exclusion. It is pointed out as an emergency exit the maturation of a model based on criminal penalties and alternative measures to prison as a way to pursue social justice. The method used was inductive, with bibliographical and documentary methodology.

**Keywords:** murder; racial genocide; social exclusion; alternative sanctions; social justice.



## QUANDO OS NÚMEROS DIZEM PARA MATAR...

“O medo dos bárbaros é o que nos torna bárbaros”  
(TODOROV, 2010)

Há tempos nos deparamos com pronunciamentos no Brasil que confirmam a percepção de que, infelizmente, possuem uma incapacidade de desenvolver propostas que viabilizem um modelo de sociedade mais livre e igualitária. Associam-se a pronúncias teóricas liberais, principalmente ligadas à questão econômica, mais especificamente a uma de suas características mais nefastas: a preservação do *status quo* e ao discurso da não-culpabilidade coletiva, enfatizando a ideia de que as mazelas que muitos padecem são decorrentes quase única e exclusivamente da responsabilidade individual do sujeito. Inviabilizam e ridicularizam propostas que tentam interpretar determinadas situações sociais (como pobreza, exclusão, racismo, desigualdade) dentro de um contexto crítico mais ampliado, que problematiza as questões tendo em vista sua conjuntura política, econômica e social.

Neste cenário se insere o primeiro documento que analisaremos. Trata-se de um texto para discussão elaborado pelo IPEA, intitulado “*Evolução e determinantes da taxa de homicídios no Brasil*” que chama a atenção até mesmo dos pesquisadores mais distraídos, tendo em vista sua conclusão no sentido de considerar que, de um modo amplo, os “resultados comprovam que prender mais bandidos e aumentar o policiamento são armas válidas para reduzir a taxa de homicídios, independentemente do que ocorra com outras variáveis socioeconômicas” (SACHSIDA; MENDONÇA: 2012, 5).

A alarmante taxa de homicídios ocorridos no país, que nos coloca como um dos países mais violentos do mundo é bastante conhecida e contribui para moldar a subjetividade da sociedade como um todo, imersa em uma política que claramente apenas serve para difundir o medo de forma generalizada, naquilo que consideramos como difusão de uma “política do medo”. Possuímos um assombroso número de quase 50 mil homicídios por ano. Se formos mais além, o Sistema de Informações de Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS) prevê que no período entre 1979 a 2009 tenha havido cerca de um milhão de homicídios no Brasil. Os números são chocantes<sup>1</sup>, não há dúvidas. Mas não foi esta informação que mais chamou a

---

<sup>1</sup> Em termos comparativos, temos que “ao longo de toda a guerra do Vietnã morreram 50 mil soldados americanos” (SACHSIDA; MENDONÇA: 2012, 7). Na Guerra do Iraque, em dez anos (2003-2013) foram mortas 174.000 pessoas (AGÊNCIA BRASIL, 17.03.2013). Os doze maiores conflitos globais, ocorridos entre



atenção no texto do IPEA. A conclusão apresentada no documento é mais estarrecedora ainda. Ao analisar, a partir de dados oficiais do Estado, o efeito de políticas de repressão sobre a taxa de homicídios na sociedade brasileira os autores lançam dúvidas sobre a habilidade da desigualdade de renda combater a taxa de homicídios. Procuram demonstrar que “aumentar a taxa de encarceramento e a taxa de policiamento são políticas públicas capazes de reduzir a taxa de homicídios, independentemente de a desigualdade de renda diminuir ou de o nível de escolaridade da população aumentar” (SACHSIDA; MENDONÇA: 2012, 38). Ou melhor, expressam que “o combate à criminalidade pode ser feito com sucesso sem passarmos por grandes mudanças na estrutura socioeconômica da sociedade” (SACHSIDA; MENDONÇA: 2012, 38). Ressalvam que não são contra as políticas de redução de desigualdade de renda ou contra o aumento do nível de escolaridade da população, mas destacam que “prender bandidos e aumentar a taxa de policiais são armas capazes de reduzir a taxa de homicídios” e reconhecem que não são as armas mais eficientes, mas afirmam que elas efetivamente funcionam (SACHSIDA; MENDONÇA: 2012, 38).

Contudo, não podemos deixar de registrar a existência de problemas crônicos nesses estudos que apenas contribuem para a difusão da “política do medo”, problemas, estes, presentes na própria discussão sobre a questão criminal no Brasil contemporâneo. Para tanto, nos apoiamos nos argumentos formulados por Vera Malaguti Batista, ao sustentar que

não importa que o extermínio, a violência contra os moradores de favelas e os sem-terra, a tortura e o isolamento nas prisões não tenham nenhum efeito sobre as condições reais de segurança. Não importa que quanto mais prendemos, torturamos e matamos não melhore em nada a situação dos nossos jardins cercados, a brutalidade e o extermínio fazem sentido por si; trata-se de um engajamento subjetivo à barbárie. É por isso que a criminologia do senso-comum vai precisar de filósofos, psicanalistas, antropólogos e sociólogos que destilem emoções baratas. O importante é que a população não se identifique e não se compadeça da face *mestiça* e pobre da questão criminal no Brasil contemporâneo. (2007: 148)

A medida proposta pelos autores em questão assemelha-se à lógica de que se a mulher não usar roupas indecentes, a probabilidade de que ela seja estuprada é menor, afinal o risco de que o estuprador se sinta provocado é menor. Do mesmo modo se a mulher andar sempre

---

2004-2007, foram responsáveis por 169.574 mortes (GUIMARÃES, 18.07.2013). Estamos nos referindo ao Iraque, Sudão, Afeganistão, Colômbia, Congo, Sri Lanka, Índia, Somália, Nepal, Paquistão, Índia/Paquistão (Caxemira) e Israel/Palestina.



escortada por um segurança privado é bem provável que ela será mais livre, não é mesmo? Igualmente, se os homossexuais evitarem praticar atos de afetividade fora das quatro paredes de seu quarto, é quase certo que não haverá crimes de homofobia, certo? Ah, não, melhor! Eles podem manifestar suas afetividades na rua, desde que haja a presença de policiais para coibirem eventuais preconceitos. Temos certeza de que os números comprovarão estas conclusões.

Ora, o que os autores propõem é mais repressão contra a criminalidade. É a resposta mais prática, a que dá resultados mais imediatos e, de certa forma, também a mais barata. Cabe registrar uma comparação curiosa. O custo médio do encarceramento gira em torno de R\$ 1,3 mil a R\$ 1,6 mil, de acordo com o levantamento realizado pela CPI do Sistema Carcerário (2009), no Sistema Penitenciário e R\$2.100,00, no complexo penitenciário privado construído em Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, administrado pelo GPA (Gestores Prisionais Associados), um consórcio de cinco empresas privadas, por meio de PPP – parceria público-privada (MORAES FILHO). O custo dos investimentos sociais<sup>2</sup> que representam o conjunto dos direitos sociais previstos no art. 6º, da Constituição Federal, no entanto, em 2009, foi de R\$2.967,80 *per capita* (BRASIL. MPOG: 2012).

Há desigualdade? Ninguém nega. Há pobreza? Sim, é evidente. Mas sustentar que o aumento de efetivo policial é solução eficaz por si só, sem a necessidade de mudanças socioeconômicas mais estruturais não é uma conclusão evidenciada pelos números. Neste caso, os números parecem ser utilizados para se afirmar o que se quer dizer. E, neste caso, eles estão dizendo sobre uma política de manutenção do *status quo*. De conclusões que nada mudam. De posturas que só perpetuam a nossa história de segregação e desigualdade. De formas de encobrimento de uma enorme guerra civil<sup>3</sup> mascarada com os mitos de povo pacífico, hospitaleiro, feliz, cordial e em progresso contínuo.

Um exemplo emblemático do imaginário produzido pela ideologia do progresso é o caso brasileiro, como aponta Marilena Chauí ao refletir sobre algumas das nossas raízes históricas:

Na escola, todos nós aprendemos o significado da bandeira brasileira: o retângulo verde simboliza nossas matas e riquezas florestais, o losango

<sup>2</sup> Estamos nos referindo aos gastos sociais com previdência social, assistência e desenvolvimento social, proteção do trabalhador e geração de emprego, organização agrária, educação, cultura, saúde, saneamento básico e habitação e benefícios aos servidores federais.

<sup>3</sup> No mesmo sentido, ver: MENEGAT, Marildo (2006: 105-117).



amarelo simboliza nosso ouro e nossas riquezas minerais, o círculo azul estrelado simboliza nosso céu, onde brilha o Cruzeiro do Sul, indicando que nascemos abençoados por Deus, e a faixa branca simboliza o que somos: um povo ordeiro em progresso. Sabemos por isso que o Brasil é um “gigante pela própria natureza”, que nosso céu tem mais estrelas, nossos bosques têm mais flores e nossos mares são mais verdes. Aprendemos que por nossa terra passa o maior rio do mundo e existe a maior floresta tropical do planeta, que somos um país continental cortado pela linha do Equador e pelo trópico de Capricórnio, o que nos faz um país de contrastes regionais cuja riqueza natural e cultural é inigualável. Aprendemos que somos “um dom de Deus e da Natureza”, porque nossa terra desconhece catástrofes naturais (ciclones, furacões, vulcões, desertos, nevascas, terremotos) e que aqui, “em se plantando, tudo dá”. (...) Sabemos que somos um povo novo, formado pela mistura de três raças valorosas: os corajosos índios, os estoicos negros e os bravos e sentimentais lusitanos. (...) Aprendemos também que nossa história foi escrita sem derramamento de sangue, com exceção de nosso Mártir da Independência, Tiradentes; que a grandeza do território foi um feito de bravura heroica do Bandeirante, da nobreza de caráter moral do Pacificador, Caxias, e da agudeza fina do Barão do Rio Branco; e que, forçados pelos inimigos a entrar em guerras, jamais passamos por derrotas militares. (CHAUÍ; 2000: 5-6.)

A imagem do “povo ordeiro em progresso”, muito bem ilustrada por Marilena Chauí, marca a história social e econômica do país, desde o seu descobrimento até os dias atuais. Na realidade, essa ideologia do progresso oculta relevantes aspectos econômicos e políticos, representados por uma economia que, na maior parte do tempo, foi baseada no regime escravista, seguida de um “desenvolvimento” que se pautou por uma série de crises econômicas<sup>4</sup> (típicas do padrão capitalista de acumulação), além da histórica produção de desigualdades sociais<sup>5</sup> entre as classes que compõem a sociedade brasileira. Os números falam sobre a realidade que bate à nossa porta (e, de vez em quando, no vidro do carro, também!) e de um senso comum que quer a dissociação entre a taxa elevada de homicídios e as desigualdades socioeconômicas.

Entendemos que nesse debate é preciso ir mais além. Já é possível afirmar que a transformação da sociedade em um enorme aparelho repressivo, na qual o número maior de policiamento e encarceramentos não levará à prática efetiva de liberdade. Uma sociedade encarcerada em si, refém de uma política simplória onde segurança se confunde com maior

<sup>4</sup> Sobre algumas crises que marcaram a historiografia econômica recente do Brasil, ver: SILVA, Carlos Alberto Bello e. Apogeu e crise da regulação estatal: da vigorosa estatização no milagre. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n° 34, 1992, p. 215- 227 e, também, PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n° 37, novembro, 1993, p. 37-57.

<sup>5</sup> Mais detalhes em: SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1996, p. 24.



repressão, não nos parece uma sociedade sadia. Por outro lado, não estamos sustentando que um dia viveremos em uma sociedade em que mal algum haverá, em que todos serão autoconscientes e respeitosos com a vida alheia. Porém, tentamos destacar alguns caminhos possíveis para uma sociedade melhor e socialmente mais justa. E isto, necessariamente, nos remete à crítica dos resultados da pesquisa e as alternativas imediatas apresentadas pelos autores, bem como a uma sensação generalizada de que o aumento da “criminalidade” é decorrente da ausência de uma repressão mais intensa do Estado, como se este único fator fosse suficiente para o enfrentamento da questão. Mais do que isto, tentaremos demonstrar que a segurança pública no Brasil é uma das esferas estatais que mais reflete a seletividade racial, sobretudo, após a adoção do neoliberalismo como principal agenda econômica, consolidando, entre nós, o Estado Penal (em detrimento do Estado Social). Nesse sentido, entendemos que defender uma política de maior repressão é também contribuir para a perpetuação dessa segregação. É justamente neste ponto que se insere nossa participação no debate. São aspectos que devem permear o tema: desigualdade, segregação social e racial, alta taxa de homicídios e incidência maior na população negra. Tais fatores não podem ser negligenciados quando o objetivo é problematizar a segurança pública e a questão criminal no Brasil.

A urgência do debate sobre a questão do elevado número de homicídios tem por base a suposição de que a morte é a violência elevada ao seu extremo. A banalização das mortes é um fenômeno que vem sendo naturalizado e que contradiz a ideia disseminada de que somos um povo pacato e calmo, situação que se agrava ainda mais quando se contrasta a nossa conjuntura social com a de outros países, vitimados por guerras civis, políticas explícitas de extermínio e genocídio racial. Devemos, pois, nos questionarmos se já não estamos, na prática, vivenciando uma guerra civil não declarada, um genocídio racial<sup>6</sup> velado e, ao mesmo tempo, institucionalizado quando adotado sob a forma de política de segurança pública. O homicídio é um ato de intervenção humana, resultado de ações que danosamente afetam a vida das pessoas e impossibilitam a própria existência. Por isto, é importante que os dados sejam analisados de

---

<sup>6</sup> Estamos trabalhando com o conceito de genocídio racial adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, pela *Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio*, “quer cometido em tempo de paz, quer em tempo de guerra” (Art. I), conforme descrito no Artigo II: “Na presente Convenção, entende-se por **genocídio os atos abaixo indicados, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso**, tais como: a) Assassinato de membros do grupo; b) Atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo; c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo” (grifos nossos).



modo mais aprofundado, principalmente para que se possa concluir sobre as maiores incidências dos homicídios e se perceber que a violência no Brasil tem nome, endereço e renda. Cada uma dessas mortes tem sua história, seus determinantes e suas causas.

Permitam-nos sintetizar alguns dados de pesquisas recentes aqui no Brasil. A cada três homicídios que efetivamente ocorrem, dois são de negros (jovens e adultos). Se tomarmos em consideração somente os jovens, a probabilidade de um jovem negro ser vítima de homicídio é 3,7 vezes maior em comparação com os brancos. Como explicar esta desigualdade na distribuição da segurança pública? Somente destacando que o problema está na falta de policiamento e que a redução das desigualdades não é fator tão relevante para a redução nas taxas elevadas de homicídios? E se nos pautarmos por uma maior demanda de segurança, como encontrar uma racionalidade que enfrente o problema da tendência à seletividade<sup>7</sup> do sistema penal, isto é, de maior incriminação de negros por parte do sistema de justiça criminal, dentro de uma cultura de racismo institucionalizado? Assim, quando é levada em conta a cor/raça das vítimas, a distribuição dos homicídios não é equitativa e nem igualitária, reproduzindo numericamente as nossas mazelas sociais. Indicam os conflitos e os mecanismos de segregação social que muitos tendem a ocultar e negar.

Assim, para além das meras conclusões numéricas e imediatistas de algumas pesquisas, o Mapa da Violência (WASELFSZ; 2010 e 2011), que realizou a “anatomia” dos homicídios no Brasil, deu enfoque para uma análise dos níveis de violência homicida a partir da cor ou raça da população. Há um problema com relação ao corte temporal deste enfoque, que possui dados confiáveis somente a partir de 2002. A principal fonte de dados, que é o Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde, começou a processar as informações referentes à raça/cor a partir de 1996. Mesmo assim, até 2001 vários problemas nos dados foram identificados. Desta forma, somente foi possível trabalhar com a confiabilidade dos dados “oficiais” a partir de 2002 quando a identificação de raça/cor já atingia índices de 92.6%, o que garante boa confiabilidade das análises sobre o tema.

A categoria “negro”, utilizada pela pesquisa, baseou-se no somatório entre as categorias de pretos e pardos, usadas pelo IBGE. Neste caso, é preciso dar destaque a um problema metodológico. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, coleta os dados por meio de autoclassificação do entrevistado. Ou seja, é o entrevistado quem se inclui

<sup>7</sup> No mesmo sentido, ver: NEDER (1994: 12); SANTOS (2005: 35) e BARATTA (2002: 175-182; 189-208).



nas seguintes opções: branca, preta, parda, amarela ou indígena. Estes dados são confrontados com as certidões de óbito, que é a fonte de dados para os índices dos homicídios. As classificações sobre cor/raça realizadas nas certidões são feitas por agentes externos ou por documentação preexistente. O problema reside no fato de que os dados do IBGE têm por base a autoclassificação, ao passo que as certidões de óbito não contam com a autoclassificação, mas com uma determinação de raça/cor dada pelo agente emissor da certidão. Assim, ambas as classificações nem sempre são coincidentes e, por isto, os resultados não são números absolutos, são mais aproximativos que assertivos. Feitas as ressalvas, vamos às conclusões do Mapa.

Mesmo que haja diferenças entre as Unidades Federativas do Brasil, a tendência apresentada é de que há queda no número absoluto de homicídios na população branca e um aumento na população negra. Reafirmamos que os dados são referentes ao período computado a partir de 2002, o que coincide com uma ligeira redução geral da taxa de homicídios identificada a partir de 2003. O SIM/MS aponta a tendência de crescimento constante (sem nenhum decréscimo ou corte na constante) da taxa de homicídios desde a década de 80, com taxa decrescente a partir de 2003. O texto do IPEA não menciona este fato. Simplesmente se apoia no dado final de 2009 e aponta um acréscimo de 136% na taxa de homicídios nos últimos anos. Em outras palavras, não insere ou contextualiza os resultados numéricos com o contexto das últimas três décadas no Brasil, ao contrário da pesquisa realizada por Daniel Cerqueira, João Manoel Pinho de Mello e Rodrigo R. Soares. A primeira variação negativa no número de homicídios no Brasil, desde 1992, foi em 2004. Segundo os analistas, foi em decorrência principalmente da redução de óbitos por arma de fogo, decorrente da aprovação do Estatuto do Desarmamento, segundo dados do próprio SIM/MS. Importante destacar que a queda não foi tão significativa, pois se mantém em níveis inaceitáveis. Herança maldita da ditadura militar e dos nossos governos neoliberais e seu Estado Penal? Talvez! Mas o importante é destacar que até 2003 as taxas de homicídio continuaram crescendo rapidamente, com quedas relevantes até 2005 e um equilíbrio instável depois (mas não nos esqueçamos de que as taxas continuam alarmantes).

O Mapa da Violência (WAISELFISZ; 2010) criou um índice de vitimização negra, que resulta da relação entre as taxas de homicídio entre brancos e negros. Ele expressa em que proporção morrem mais negros do que brancos por homicídios. Temos alguns resultados:





- a) Entre 2002 e 2010 houve uma queda de 24,8% da taxa de homicídios brancos, enquanto que a taxa de negros teve um aumento de 5,6%;
- b) Em 2002, a vitimização negra na população era de 65,4%. Em 2010, o índice foi a 132,3% (ou seja, morrem, proporcionalmente, 132,3% mais negros do que brancos).

Dentro da faixa etária entre os 15 e 24 anos, onde estão localizados os maiores índices de homicídios, a vitimização negra é maior. Assim,

- a) Entre 2002 e 2010 as taxas de homicídios de jovens brancos teve queda de 30,3%, enquanto que a de jovens negros cresceu 3,5%;
- b) Em 2002, a vitimização de jovens negros era de 71,7%. Em 2010 o índice atingiu 153,9% (ou seja, morrem, proporcionalmente, 153,9% mais jovens negros do que jovens brancos).

Em termos proporcionais, para cada homicídio de não negro no Brasil, 2,4 negros são assassinados, em média. Isto leva a uma preocupação maior com relação às políticas públicas de segurança, principalmente no que concerne à identificação das particularidades desta vitimização racial. Mas estas políticas não caminham sozinhas, como é evidente. O que podemos concluir é que há uma associação crescente entre homicídios e cor da pele das vítimas, com concentração progressiva da violência sobre a população negra, principalmente em relação aos jovens. Somos levados à preocupação com subsídios para um diagnóstico mais aprofundado desta realidade, tanto por parte da sociedade civil, como pelas instituições estatais e governamentais.

Uma das conclusões mais evidentes é que o motor da maior vitimização dos negros não se encontra no crescimento dos homicídios negros. O motor está mais ligado à queda dos homicídios brancos. É indicativo para a afirmação de que as estratégias e políticas de segurança e proteção da cidadania incidem de modo diferente nos variados segmentos da população, tanto relacionado à questão da diferenciação entre raças/cor, quanto às políticas regionais/locais desenvolvidas pelos governos respectivos. Nesse sentido, poderíamos elencar aqui questões pontuais sobre o decréscimo de homicídios de brancos e aumento de homicídios de negros, que ainda estão abertos para uma maior pesquisa a respeito: aumento da segurança privada, que privilegia os mais afortunados (brancos); políticas de “pacificação” de favelas (de maioria negra) dominadas pelo tráfico e suas práticas de extermínios sumários (tal como o modelo



adotado no Rio de Janeiro); melhoria no sistema de registro dos homicídios, trazendo à tona situações excluídas da contagem oficial estatal, dentre outros.

Para além das análises ligadas às causas imediatas da maior incidência de negros nas taxas de homicídios, outras questões precisam ser destacadas, já que são fatores ligados diretamente a essas causas imediatas. A população negra encontra-se situada nas posições mais inferiores das hierarquias sociais no Brasil. Esta exclusão social é reforçada pelo preconceito e estigmatização, onde o senso comum leva à percepção de que os cidadãos negros são, desde logo, potenciais perturbadores da ordem social, fazendo com que a punição seja um “privilégio” da população negra.

Este não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Há, em vários países, análises quanto aos efeitos discriminatórios das agências estatais de segurança pública. Há maior intimidação policial, com maior punição e severidade no tratamento dado à população negra. No Brasil, não é diferente, como observou Sergio Adorno (1996). Ou melhor, basta vivenciar o cotidiano de qualquer delegacia de polícia brasileira. As imunidades conferidas aos cidadãos das classes mais favorecidas denunciam o tratamento criminal diferenciado. Quando as pesquisas de economia criminal comprovam a maior vigilância contra os negros, em comparação com os brancos, por qual motivo não podemos afirmar que existe uma prática racista na política de segurança pública no nosso país? Os dados da pesquisa realizada por Sergio Adorno permitem concluirmos que: há maior incidência de prisões em flagrante para réus negros; há maior número de réus brancos respondendo a processos em liberdade; os réus negros dependem mais da assistência jurídica estatal (defensores e advogados dativos em lugar de assistência jurídica privada remunerada); há mais réus negros condenados do que brancos, bem como que a absolvição penal favorece preferencialmente mais os brancos. Ora, que tipo de devido processo legal imparcial temos? Outro dado importante se refere ao uso de provas testemunhais (muito importante para os processos penais) que é mais amenizador para brancos do que para negros. Qual o motivo? Há alguma relação entre preconceito racial e justiça penal? A pesquisa de Adorno é enfática ao apontar que 65% dos policiais e 76% dos alunos das academias de polícia percebem que os negros são priorizados nas abordagens.

Mas o que dizer sobre outras pesquisas que apontam elementos que trabalham com a questão da renda? O Mapa da Violência de 2010 (WAISELFISZ; 2010) demonstra que os 48% da variação dos índices de homicídio total são explicados pela variação dos índices de



concentração de renda. Os contrastes entre pobreza e riqueza, com suas sequelas de maximização e visibilidade das diferenças, seriam os fatores com maior poder de determinação dos níveis de homicídio de um país. Se a pesquisa tem plausibilidade, então precisamos voltar um pouco mais e perguntar o motivo da pobreza no Brasil ser uma questão ligada intimamente aos negros. Será possível dissociar esta questão das práticas de exclusão perpetradas no país desde o período da escravatura? Será possível não entender tal situação como uma segregação racial constante na nossa história? O que dizer das tentativas de limpeza racial dos períodos de imigração europeias na primeira década do século passado? O Decreto-lei nº 7.969/1945, ao optar pela imigração europeia, deixava claro que se destinava a garantir à composição étnica da população as características mais “convenientes” da ascendência branca europeia. Que democracia racial foi construída? É impossível dissociar a questão da escravidão com a situação dos altos índices de homicídios da população negra na atualidade. Além de nos legar um contingente populacional com baixos índices de aproveitamento escolar, enraizou em nossa cultura uma ideologia racista, mesmo que mascarada. Por isso, é oportuna a percepção Marcelo Yuka (2002), ao constatar que “todo camburão tem um pouco de navio negro”.

Os elementos mais significativos para a análise da incidência de crimes de homicídio estão ligados à potencialidade da vítima, à potencialidade do agressor e à potencialidade da proteção que a vítima, também em potencial, possui, tendo em vista seu estilo de vida (idiosincrasias, sexo, idade, relações familiares, comunitárias e profissionais). Muitas análises focam suas atenções às meras potencialidades, destacando que ao indicarmos as probabilidades de incidência desses elementos não deve ser feita distinção levando em consideração o fator racial, mas as características individualizadas em si. Isto nos levaria a dizer que o negro não é a maior vítima de homicídios porque é negro, mas sim porque se encontra em situações de vulnerabilidade. Mas como compreender a vulnerabilidade sem se aprofundar em suas causas? Que nome devemos dar a estas causas? Quais seriam as “causas das causas”?

Uma questão é inegável: as características idiosincráticas do indivíduo são distribuídas de maneira aleatória na população e, para sua análise, não dependeríamos de fatores como cor de pele. Um exemplo característico é a incidência maior da taxa de homicídios na população jovem. Esta análise seria profunda, caso pudéssemos isolar o indivíduo de suas condicionais de existência (ou talvez se vivêssemos no mundo igualitário liberal), principalmente àquelas ligadas às suas relações familiares, comunitárias e profissionais, condicionadas por fatores



diversos, como nível econômico, mobilidade residencial e acesso ao sistema de justiça. Entretanto, tal tarefa torna-se quase inviável para uma boa análise estatística.

Tal tentativa de análise das idiossincrasias é mais complicada quando analisamos as posturas investigativas assumidas por determinadas teorias criminológicas. Se fosse possível dissociá-las de suas conjunturas contaminantes, talvez fossem proveitosas, como já afirmamos. Mas como dissociá-las? Esta situação se agrava quando a tradição da criminologia desenvolveu análises questionáveis, a partir de seus pressupostos teóricos. Uma determinada postura da escola positivista da criminologia, encabeçada por Lombroso, Ferri e Garofalo, destacava uma natureza distinta de certos delinquentes, sendo estes possuidores de atributos físicos que os distanciavam da “grande marcha do processo civilizatório”. No Brasil, esta identificação do sujeito diferenciado logo se ligou com a questão do negro e sua exclusão social. Tendo o nosso sistema criminal, em sua reforma de 1841, adotado um posicionamento tipicamente liberal, de nítido caráter repressivo e protetor da propriedade privada e dos direitos liberais, logo se dispôs a defender a inferioridade dos delinquentes negros em comparação aos brancos. A nossa jurisprudência e a atuação de nossa polícia investigativa até os dias atuais não nos contradizem. Mais provas desses casos “natos” de patologia criminal incidindo sobre os negros no Brasil são materializados nas teorias de Euclides da Cunha, Oliveira Viana e Nina Rodrigues. Para ficarmos apenas com o exemplo deste último, sugerimos as obras “Mestiçagem, degenerescência e crime”<sup>8</sup>, “A sobrevivência psíquica na criminalidade dos negros no Brasil”<sup>9</sup>, “Antropologia patológica: os mestiços, degenerescência física e mental entre os mestiços nas terras quentes” e “Os africanos no Brasil”. Nina Rodrigues defendeu a ideia de que deveriam existir códigos penais diferentes para raças diferentes. Para ele, o estatuto jurídico do negro deveria ser o mesmo de uma criança. E mais. Temos ainda as teses de atraso cultural dos negros, nas obras de Artur Ramos e Nelson Hungria. Os males e os remédios estavam sendo dados por essa pretensa massa científica de nosso país. Como não dizer que esta herança contaminou nossas instituições criminais até os tempos atuais? É fácil perceber o senso comum afirmando o “maior potencial criminógeno” dos negros, como algo natural dissociado do contexto de exclusão e segregação por eles vivenciado.

O mesmo se extrai de nosso Código Penal da República, de 1890, que tornou crime, com punição de prisão, a capoeiragem (dança que, nos dias atuais, é tão praticada pela

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.pagu.unicamp.br/sites/www.ifch.unicamp.br.pagu/files/Mesticagem.pdf>.



juventude branca), a mendicância e a vadiagem. Nestes dois últimos casos, é necessário correlacioná-los com a recente abolição da escravatura – à época do Código - e a exclusão econômica e laboral dos recém libertos e a prática de curandeirismo (questão muito ligada à “oficialidade” da religião cristã).

Não desejamos nos estender muito aqui sobre determinadas exclusões internas históricas do nosso sistema jurídico, pois isso nos levaria a outros debates. Porém, convém ressaltar como eixos de investigação algumas questões também ligadas ao nosso Direito Civil e que têm implicação direta no Direito Penal, tais como: a herança da família patriarcal colonial e suas decorrências na conceituação de família; o direito sucessório e seu viés patrimonialista, com base na ideia de filhos legítimos; o escravo negro tratado como “coisa” (propriedade) no âmbito civil, mas com personalidade jurídica para responder na esfera penal; a oficialidade do casamento cristão, frente às religiões de matiz africano; as esferas de privacidade e intimidade ligadas ao direito de moradia digna, questões muito ligadas ao estilo (e possibilidades) arquitetônicas das casas; o direito de herança e suas providências financeiras para a prole (quem são os que podem vir ao mundo com condições econômicas mínimas?). Enfim, várias outras questões poderiam ser levantadas. Entretanto, a que merece maior destaque é que o olhar branco sobre o negro deixou suas raízes em nossa cultura. Isto poderia ser demonstrado por vários eixos de investigação que não estariam presentes somente em nosso sistema punitivo.

Voltando à questão do sistema de justiça criminal, a pesquisa do IPEA intitulada “Vidas Perdidas e Racismo no Brasil”, elaborada por Daniel R. C. Cerqueira e Rodrigo Leandro de Moura (2013), oferece aparato teórico e estatístico para o aprofundamento do debate. Trabalhando com a inegabilidade da ideologia do racismo, afirma que este afeta a prevalência de homicídios negros e desenvolve argumentação em dois sentidos. Por um lado, após a abolição da escravatura, o negro, deixado à mercê do sistema socioeconômico, até hoje luta contra as mazelas da baixa dotação do seu capital humano. Por outro lado, e em consequência, há afetação na demanda por trabalho decorrente das discriminações por cor de pele, renegando os negros aos postos de trabalho menos qualificados e bloqueando as oportunidades de crescimento profissional. Essa situação faz com que sejam criados estereótipos negativos que afetam a identidade e autoestima dos negros, como foi apontado logo acima, em relação ao sistema de justiça criminal.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br/obras/os-africanos-no-brasil/pagina/403/texto>.



Isto nos leva a trabalharmos com um conceito mais especificado desta situação, que é o de “racismo institucional”, ou “racismo institucionalizado”. Por ele, podemos afirmar as ações difusas de racismo no cotidiano das instituições organizadas do Estado, que reforçam e reafirmam o preconceito. A partir da década de 1990, os movimentos sociais negros passaram a empregar esta formulação para a identificação e prevenção do racismo institucional, por meio da formulação de políticas específicas para lidar com o problema.

Aliando a discussão do racismo institucionalizado com as políticas públicas de maior repressão policial, cabem pesquisas específicas sobre o funcionamento e credibilidade das polícias do país. Confiança na polícia, respeito aos direitos civis, por parte dos policiais, tratamento preconceituoso, causas da criminalidade e formação do efetivo policial são alguns dos itens debatidos em uma pesquisa do IPEA sobre os índices da segurança pública, de 2012, intitulada de “Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)”. Há um claro diagnóstico de distanciamento entre a polícia e a sociedade, com o agravamento de que a população que não é branca tem menos confiança nos serviços prestados pela polícia e menor confiança nestas instituições. Seguem alguns dados:

- a) Sobre confiança na polícia militar: 6,2% confiam muito; 31,3% confiam; 40,6% confiam pouco; 21,4% não confiam; 0,5% NS/NR;
- b) Sobre os policiais no Brasil respeitarem os direitos dos cidadãos: 3,5% concordam plenamente; 38,2% concordam; 43,8% discordam; 9,7% discordam plenamente; 4,9% NS/NR;
- c) Sobre os policiais no Brasil tratarem as pessoas com preconceito: 23,1% concordam plenamente; 40,4% concordam; 25,8% discordam; 6,3% discordam plenamente; 4,4% NS/NR;
- d) Principal causa da criminalidade na percepção dos entrevistados: 12,2% pobreza; 23,8% desigualdade social; 20,5% falta de investimento em educação; 5,9% falta de investimento nas polícias; 9,1% corrupção dentro das polícias; 12,7% corrupção dos políticos; 13,9% aumento do tráfico de drogas; 1,2% outras; 0,7% NS/NR.

Os debates que são feitos a respeito da desmilitarização da polícia têm em vista a crise de legitimidade e funcionalidade pela qual passa esta instituição. Entretanto, há a necessidade de se acrescentar nas discussões o fator referente ao racismo institucionalizado, que ali acima apontamos na pesquisa sobre “Vidas perdidas” (IPEA, 2013). Sendo a polícia o primeiro elemento do sistema de justiça criminal a ser acionado no caso das ações de segurança pública, é ela quem deve primeiramente resguardar os direitos civis dos cidadãos, sua isonomia de



tratamento e sua incolumidade física. A abordagem policial, fundamentada dentro das regras do devido processo, acaba permitindo que a “fundada suspeita”, ensejadora das ações de abordagem, dê margem para a atuação ideológica institucionalizada do racismo. Os sinais identificados para a abordagem de um suspeito, na prática, estão fortemente relacionados à classe social e raça dos cidadãos.

As abordagens policiais fazem diferenciação de cor. Instauram, a partir do racismo institucionalizado, a presunção de culpabilidade ou “suspeição de cor”, estigmatizando o negro a partir das tão aclamadas “estatísticas de raça”. O debate acaba sendo menosprezado, pois muitos analistas proclamam que o estigma não se baseia na cor, mas nas potencialidades de criminalidade (e é justamente esta presunção que estamos atacando). Alia-se a isto o fato de que a força de trabalho das corporações policiais, em muitas regiões do país, é constituída em sua grande parte por policiais negros, levando-os a reproduzir os valores e a ideologia do racismo. Os motivos dessa reprodução por parte dos próprios negros não são objeto de debate neste momento, mas ligam-se a outros debates sobre a reprodução do discurso hegemônico e dos seus discursos de exclusão e segregação. Assim, podemos ter negros racistas, mulheres machistas, gays homofóbicos. É o oprimido reproduzindo o discurso do opressor, contra outros oprimidos e até contra si mesmo. No caso dos policiais, ao reproduzirem o discurso racista tornam-se intermediários e agentes desta prática, representando institucionalmente a produção da violência feita pelo próprio Estado. São opressores, mesmo que eles próprios possam ser vítimas dessa opressão.

Uma coisa é certa: um dos elementos mais polêmicos da atuação policial no Brasil é a orientação discriminatória do seu trabalho, buscando sua “clientela” a partir de estereótipos que têm na cor da pele dos suspeitos seu elemento mais característico. Essa reprodução dos mitos estereotipados multiplica as consequências desastrosas do modo de operar das instituições policiais. Há uma naturalização da relação entre pobreza, negros e criminalidade, muitas vezes tornando invisível a prática racista. Não se percebe que o negro, principalmente o jovem, sintetiza um drama social, uma incapacidade generalizada de solucionar as contradições de nossa sociedade.

Segundo os indicadores da pesquisa do IBGE de 2009 sobre índices de vitimização, é possível apontar que este racismo institucionalizado produz consequências indesejáveis, sedimentando ainda mais a deslegitimidade dos aparatos policiais. Seguem outros dados:



- a) Entre as vítimas que não procuraram a polícia, 61,8% eram negros e 38,2% eram não negros;
- b) Dentre aqueles que não procuraram a polícia porque não acreditavam ou porque tinham medo da polícia, cerca de 60% eram negros e 40% não eram negros;

Esta vitimização que incide de maneira tão intensa sobre o negro permite também avaliar a diferença de perda de expectativa de vida ao nascer. Esta expectativa é um dos principais indicadores associados ao desenvolvimento socioeconômico dos países. Precisamos ter em mente que se levarmos em conta o momento em que se deu a vitimização, a perda de expectativa de vida é tanto maior quanto mais jovem for a vítima. A partir do Censo 2010 do IBGE e das análises do SIM/MS, podemos destacar alguns números, que estimam a perda de expectativa de vida ao nascer devido às violências letais.

Estas estimativas foram processadas pela pesquisa “Vidas Perdidas” (IPEA; 2013). Se considerarmos todas as violências letais (homicídios, suicídios e acidentes), os negros possuem perda de expectativa de vida de 3,5 anos de vida, contra 2,57 anos dos homens de outra cor/raça. Se forem considerados apenas os homicídios, o homem negro perde 1,73 ano de vida ao nascer, enquanto que o homem não negro perde 0,81 ano de vida. O índice é mais alarmante se forem consideradas algumas unidades federativas em particular: Alagoas (6,2 anos); Espírito Santo (5,2 anos); Paraíba (4,8 anos).

A controvérsia que gira em torno destes resultados se refere às divergências decorrentes dos posicionamentos ideológicos que negam a existência de racismo no país. Como o objetivo aqui é justamente o de combater essa prática de mascaramento da realidade, nossa hipótese é clara: as diferenças das condições socioeconômicas e demográficas entre negros e não negros explica a diferença de vitimização por homicídios entre estes dois grupos populacionais. Continuemos com as conclusões da pesquisa.

Foram captadas possíveis diferenças socioeconômicas e demográficas entre a população negra e não negra: ensino fundamental incompleto; ensino fundamental completo; ensino médio incompleto; ensino médio completo; ensino superior incompleto; diferencial do percentual de jovens negros e brancos na população total; diferencial da taxa de desemprego; diferencial da renda média do trabalho. Na verdade, trabalhou-se com dois grandes grupos. Por um lado a análise a partir das faixas educacionais; por outro, a partir da taxa de desemprego e renda média do trabalho. Qualquer uma destas variáveis, tomadas individualmente, são





estatisticamente significativas na explicação do diferencial de vitimização entre negros e não negros. Em síntese, quanto maior é a diferença de participação de jovens negros em relação aos não negros no sistema educacional, maior é o diferencial da taxa de homicídios entre negros e não negros (IPEA; 2013). O mesmo acontece com relação ao desemprego e renda do trabalho, onde com o aumento da taxa de desemprego dos negros em relação ao dos não negros, eleva-se o diferencial da taxa de homicídios entre estes grupos. O contrário também ocorre: quando há aumento de renda em favor dos negros, há uma diminuição na diferença da taxa de homicídios entre negros e não negros.

As características acima apontadas explicam apenas 20% do diferencial da taxa de homicídios. Como há uma elevada parcela ainda não explicada neste diferencial, há a necessidade de estudos com outras variáveis, como outras condições socioeconômicas e a ideologia racista, de difícil densificação em pesquisas estatísticas. Essa pesquisa do IPEA considerou características socioeconômicas como gênero, idade, escolaridade e estado civil da vítima e concluiu que a cor da pele da vítima, quando negra, faz aumentar em cerca de oito pontos percentuais a probabilidade de o indivíduo ter sofrido homicídio.

É difícil negar a relação entre a alta taxa de homicídios de negros e as desigualdades sociais que assolam principalmente os negros. A institucionalização do racismo, aliada às baixas condições socioeconômicas dos negros são fatores relevantes para a explicação do diferencial de vitimização dos homicídios entre negros e não negros. Enquanto a repressão for a política maior, a ferida não cicatrizará. Enquanto a negação das evidências existir, os números continuarão gritando sobre a morte.

Tais questões são amplamente noticiadas pela mídia tradicional e conservadora como uma “guerra civil contra a sociedade”, que facilmente pode ser deduzida apenas pela análise do saldo de “baixas”, isto é, do número de pobres executados. Tudo isso, na realidade, revela que esta “guerra civil” tem apenas um “inimigo” que não mais se situa no âmbito externo, como bem identificou Marildo Menegat (2006: 105-117). Ou seja, aquela representação da guerra como luta armada entre nações, por razões territoriais, econômicas ou ideológicas, deu lugar a uma guerra que, agora, se desenvolve contra uma parcela no interior da própria nação, isto é, contra uma camada da estrutura social que foi criada por uma sociedade determinada pelo processo de acumulação e pela propriedade privada. Observa-se deste modo que, pelo “paradigma executório de solução dos conflitos sociais”, a atual política criminal genocida



direciona sua artilharia (os policiais, normalmente pertencentes às camadas pobres) contra seus “alvos”, isto é, contra as massas mais pobres ainda (em geral, negras e jovens). A única luta que restou, portanto, foi a “intraclasse”, enterrando-se de uma vez por todas a “luta entre classes”, do velho Marx.

Nesse contexto, as medidas e penas alternativas à prisão assumem papel fundamental. Tais aspectos, quando materializados na forma de dispositivos legais desencarceradores, constituem um caminho possível a ser percorrido pelos que pretendem estancar a escalada encarceradora e genocida do Estado Penal e, em última instância, a superação do sistema penal e a extinção da prisão como primeira resposta ao conflito penal. Tal caminho é o que sugerimos como saída emergencial a fim de nortear a busca por uma justiça (mais) social e que será melhor abordado em nossas considerações finais.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: A URGÊNCIA DAS MEDIDAS E PENAS ALTERNATIVAS À PRISÃO (CÁRCERE)**

Apesar de estarem expressamente previstas na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984), as penas alternativas eram pouco aplicadas no Brasil, por encontrarem resistência em grande parcela do próprio Poder Judiciário e do Ministério Público, que alegavam dificuldades na fiscalização do seu cumprimento, bem como que elas fomentariam a sensação de impunidade da Sociedade.

A partir de 1990 a discussão sobre a aplicação das penas e medidas alternativas passa a ter maior relevo entre nós, após a elaboração das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não-Privativas de Liberdade, as denominadas “Regras de Tóquio”, recomendadas pela ONU. Tais medidas objetivavam a instituição de meios mais eficazes na prevenção da “criminalidade” e na ressocialização dos agentes do delito.

Atendendo à recomendação da ONU, foram editadas a Lei nº 9.099 de 1995 (que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Estadual) e a Lei nº 10.259 de 2001 (que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal), inaugurando, assim, um caminho alternativo de reparação consensual dos danos resultantes da



infração. Também a Lei nº 9.714 de 1998<sup>10</sup> ampliou substantivamente o âmbito de aplicação das penas alternativas, passando a alcançar os condenados até quatro anos de prisão (excluídos os condenados por crimes cometidos com violência ou grave ameaça) e instituindo dez sanções restritivas<sup>11</sup> em substituição à pena de prisão.

Desde então, o Ministério da Justiça passou a editar uma série de medidas com o claro propósito de promover as ações necessárias ao efetivo incremento das penas e medidas alternativas em nosso contexto, como pode ser observado na Tabela 1, em anexo. Tais medidas, sem dúvidas, estão longe de concretizarem uma sociedade livre da dominação típica da sociedade capitalista. Contudo, simbolizam, ao menos, uma alternativa ao Direito Penal altamente seletivo no que tange às camadas mais pobres e negras.

Nesse sentido, verificam-se ainda bastante atuais os ensinamentos de Alessandro Baratta, ao propor como necessárias as “estratégias para uma política criminal das classes subalternas” sendo um caminho possível a adoção em maior escala das penas e medidas alternativas à prisão, como forma de superação do Direito Penal. Propõe o autor, na realidade, a implementação de uma “política criminal radicalmente alternativa” (2002: 202), capaz de amenizar a incidência trágica e cruel do sistema punitivo sobre as parcelas social e economicamente mais oprimidas, não por acaso, aliás, justamente aquelas que mais têm motivos e condições para questionar a ordem oficial vigente.

Certamente, os primeiros passos para a construção de uma possível pauta de reivindicação, por parte dos principais atores sociais interessados nessa discussão, perpassam questões estruturais da nossa vida em sociedade, tais como restabelecimento do princípio de solidariedade, inclusão social mais substantiva, garantismo penal (mais compatível com o estado democrático e de direito), amplo respeito ao devido processo legal (ampla defesa e contraditório não seletivos) e, por fim, por óbvio, a implementação de uma democracia radical (substantiva).

---

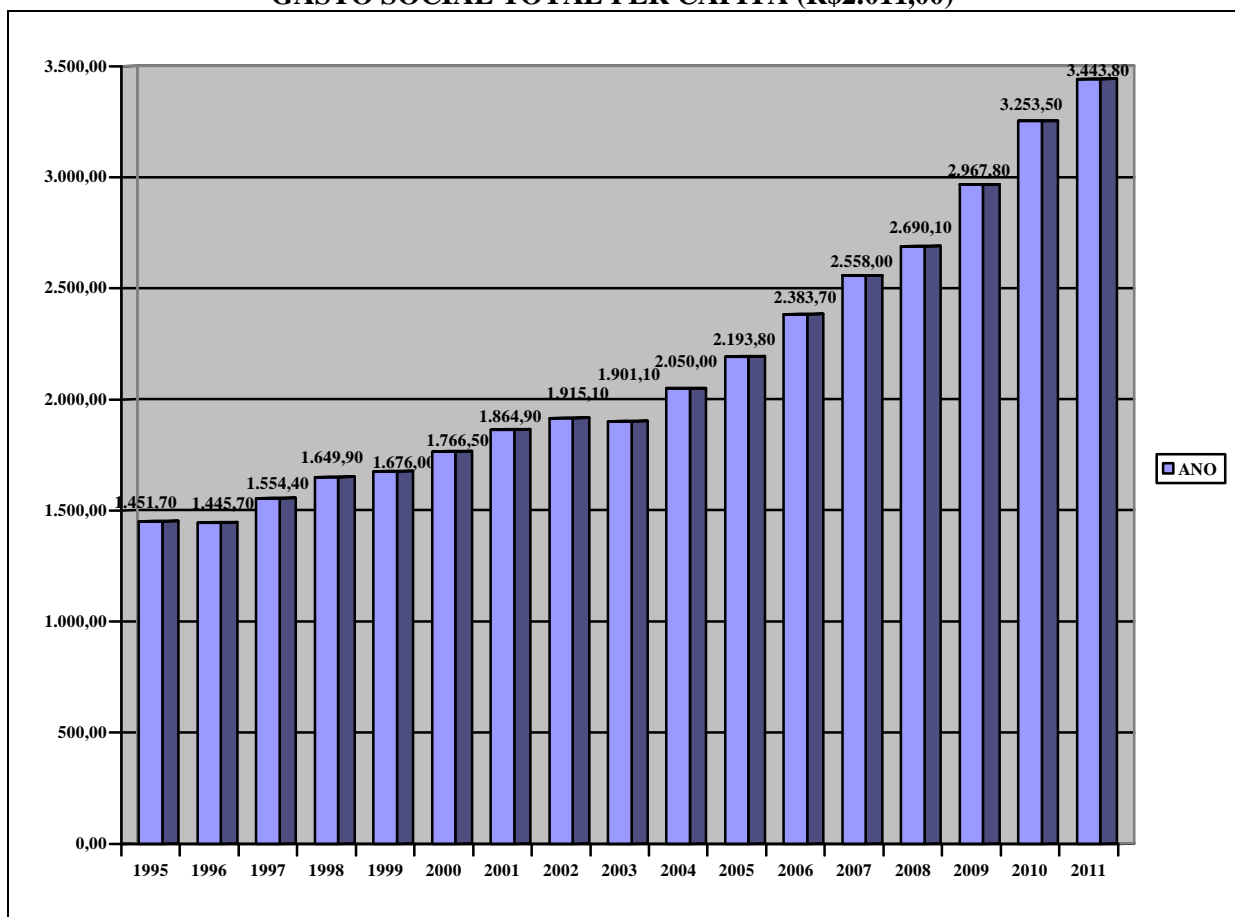
10 Altera os artigos 43, 44, 45, 46, 47, 55 e 77 do Decreto-Lei no 2.848 de 1940 - Código Penal (CP).

11 Todas previstas no art. 43, CP – “As penas restritivas de direitos são: prestação pecuniária; perda de bens e valores; prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana”. A pena de interdição temporária de direitos, prevista no art. 47, do CP, consiste em: “proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público; suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo; proibição de frequentar determinados lugares ou proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos.



# ANEXO

**GRÁFICO 1**  
**INVESTIMENTOS SOCIAIS (1995-2011 – R\$)**  
**GASTO SOCIAL TOTAL PER CAPITA (R\$2.011,00)**



**FONTE: Disoc/IPEA; Siafi/STN; CEF e PNAD/IBGE.**

**(\*) Elaboração própria, a partir de IPEADATA.**



**TABELA 1**  
**EVOLUÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS**  
**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2000-2011)**

<b>MÊS/ANO</b>	<b>BASE LEGAL</b>	<b>MEDIDA</b>
<b>SET/2000</b>		Lançamento do Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas como diretriz do Conselho Nacional Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (executado pela gerência da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CENAPA, subordinada à Secretaria Nacional de Justiça), com o objetivo de realizar as ações necessárias ao incremento da aplicação das penas alternativas no Brasil, através de assessoria, informação e capacitação para instalação de equipamentos públicos em todo território nacional, financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.
<b>2000</b>		Celebração de convênios com os Estados, para o estabelecimento de Centrais de Apoio, junto às respectivas Secretarias de Estado e Tribunais de Justiça. Os recursos financeiros permitiram a constituição, nos vários Estados, de mínima estrutura física, bem como a contratação de pessoal técnico especializado, para o monitoramento do cumprimento da execução das penas e medidas alternativas.
<b>FEV/2002</b>	<b>Portaria Ministerial 153/02</b>	A CENAPA constituiu a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas - CONAPA, composta de juízes de direito, promotores de justiça, defensores e técnicos com experiência e conhecimento especializado na execução de penas alternativas, em amplo exercício democrático.
<b>MAIO/2002</b>		Realização do 1º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas nas cidades de Fortaleza, Salvador, São Paulo, Distrito Federal e Manaus, envolvendo as 27 unidades da federação.
<b>DEZ/2002</b>	<b>Convênio nº 068/2002</b>	Foi editado e publicado pela Cenapa o Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas, elaborado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica e Organizações Populares – GAJOP / Pernambuco, cuja metodologia contém a descrição e o detalhamento dos procedimentos técnicos para formalização da rede social, avaliação, encaminhamento e acompanhamento do cumpridor de penas e medidas alternativas. O Manual foi aprovado pela Conapa e pelo CNPCP e distribuído a todas as unidades da federação pelo Ministério da Justiça.
<b>2003</b>		O Ministério da Justiça passou a fortalecer o Programa Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas, como pilar estratégico da política criminal e penitenciária nacional, cujos objetivos foram: (i) a produção e a disseminação de conhecimento acerca da execução das penas e medidas alternativas, (ii) a identificação, a avaliação e o fomento de boas práticas nesse campo, e (iii) o apoio técnico e financeiro aos Judiciários e Executivos estaduais para que promovam melhorias nos seus sistemas de aplicação e fiscalização.
<b>DEZ/2003</b>	<b>Lei 10.826/2003</b>	Nova alteração legislativa amplia o rol das possibilidades de substituição penal, com a criação do Estatuto do Desarmamento.
<b>2004</b>		2º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas, nas cidades de Recife, Belém e Curitiba, envolvendo apenas os estados das regiões Nordeste, Norte e Sul.
<b>2005</b>		Realização do I Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – I CONEPA, nos dias 30 e 31 de março a 01 de abril, realizado pela Associação do Ministério Público do Paraná, com o apoio institucional do Ministério da Justiça, na cidade de Curitiba.
<b>JUL/2006</b>	<b>Decreto nº 5.834/06</b>	Reestruturação do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN do Ministério da Justiça, com a criação de um órgão executivo na Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN: a Coordenação Geral de Fomento ao Programa de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA.  De acordo com o referido decreto à CGPMA compete: <i>I - desenvolver a Política de Fomento às Penas e Medidas Alternativas nas unidades da federação;</i> <i>II – produzir e divulgar informações sobre a aplicação, execução e monitoramento das penas e medidas alternativas no Brasil;</i> <i>III - assessorar as unidades da federação no desenvolvimento da política estadual de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas;</i> <i>IV – analisar as propostas de celebração de contratos e convênios para execução de serviços dentro de sua área de atuação;</i>



		<p><i>V – capacitar equipes de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas que atuam nas unidades da federação;</i></p> <p><i>VI - monitorar os convênios firmados com recursos do Fundo Penitenciário Nacional que versem sobre sua área de atuação;</i></p> <p><i>VII - consolidar materiais e métodos que orientem o desenvolvimento do monitoramento da execução das penas e medidas alternativas, através da definição de diretrizes e manuais de gestão;</i></p> <p><i>VIII - emitir pareceres, notas técnicas e informações administrativas sobre assuntos relacionados à sua área de competência.</i></p>
<b>AGO/2006</b>	<b>Leis 11.343/06 e 11.343/06</b>	Ampliam as possibilidades da substituição penal, ao tempo em que sofisticam o processo de monitoramento da resposta penal do Estado ao estabelecer a previsão legal da figura jurídica das equipes interdisciplinares e dos centros de reabilitação no processo de execução das alternativas penais.
<b>SET/2006</b>		Divulgação do Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas como mais um passo importante dessa trajetória. Fruto da cooperação com o escritório brasileiro do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent – ILANUD/Brasil, a pesquisa apresentou o primeiro diagnóstico de abrangência nacional acerca da realidade da execução das penas alternativas. O estudo oferece um retrato fidedigno da situação em nove capitais (Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) e no Distrito Federal, compreendendo desde a caracterização socioeconômica das pessoas que recebem penas alternativas como substituição da pena privativa de liberdade até dados sobre seu efetivo cumprimento, passando pela identificação dos crimes que mais frequentemente ensejam a substituição e das modalidades de pena mais aplicadas pelo Poder Judiciário.
<b>NOV/2006</b>		Realização do II Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – II CONEPA na cidade do Recife, nos dias 22, 23 e 24 de novembro, realizado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado de Pernambuco, com o apoio institucional e financeiro do Ministério da Justiça, com o tema: Humanizando a Justiça Penal.
<b>DEZ/2006</b>		Divulgação do Relatório de Gestão da CGPMA, apontando que, entre janeiro e setembro de 2006, as unidades da federação informaram a execução de 63.457 penas e medidas alternativas no Brasil, representando um aumento de quase 200% em relação ao levantamento do ano de 2002, que apresentava 21.560 execuções. Foi apontada a tendência de continuidade dessa expansão, uma vez que apenas naqueles nove meses de 2006 foram aplicadas 301.402 penas e medidas alternativas em todo país.
<b>AGO/2007</b>		Lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – Pronasci, que representou um impacto substancial sobre a ação de Penas e Medidas Alternativas. O Programa, via Funpen, previu R\$ 13,180 milhões para a aplicação de PMAs no próximo exercício. O montante representa quase o valor total investido no setor desde 1994, ano da criação do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen): R\$ 14,3 milhões.
<b>OUT/2007</b>		Realização do 3º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas, na Região Norte, na cidade de Santarém – Pará.
<b>NOV/2007</b>		Realização do III Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – III CONEPA na cidade de Belo Horizonte, nos dias 26, 27 e 28 de novembro, pela Secretaria de Estado da Defesa Social, com o apoio institucional e financeiro do Ministério da Justiça, com o tema: Alternativas Penais e Prevenção à Criminalidade.
<b>ABR/2008</b>		Realização do 4º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas, na Região Nordeste, na cidade de Salvador – Bahia.
<b>JUN/2008</b>		Divulgação do levantamento de dados do 1º semestre de 2008, consolidados pela Coordenação-Geral de Política, Pesquisa e Análise da Informação do Depen, apontando que havia 493.737 pessoas presas (condenados e provisórios) e 498.729 pessoas estavam cumprindo, ou cumpriram no decorrer do 1º semestre de 2008, Pena Restritiva de Direito, popularmente conhecida como Pena e Medida Alternativa (PMA). O número de cumpridores de pena e medida alternativa ultrapassou o número de presos no Brasil.



JUL/2008		Realização do IV Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – II CONEPA na cidade de Manaus, nos dias 30 de junho, 01 e 02 de julho, realizado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, com o apoio institucional do Tribunal de Justiça e apoio financeiro do Ministério da Justiça, com o tema: Penas Alternativas: Resposta Penal Eficaz e Diferenciada.
NOV/ 2011	<b>PORTARIA Nº 2.594, do Ministério da Justiça</b>	Cria a Estratégia Nacional de Alternativas Penais – ENAPE
2011		Elaboração do documento conjunto, intitulado “POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIIS: A CONCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE JUSTIÇA”, pelo MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, DEPEN, DIRETORIA DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS, pela COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE FOMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS e pela CONAPA – COMISSÃO NACIONAL DE APOIO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS.

FONTE: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2014).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparada. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 18, 1996. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down179.pdf>.

AGÊNCIA BRASIL. Peduzzi, Pedro. Guerra do Iraque contabiliza 174 mil mortes em dez anos. 17/03/2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-17/guerra-do-iraque-contabiliza-174-mil-mortes-em-dez-anos>. Acesso em: 17/03/2013.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal. *Coleção Pensamento Criminológico*, nº 1. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BATISTA, Vera Malaguti. O Realismo Marginal: criminologia, sociologia e história na periferia do capitalismo. In: *Sociologia e Direito: explorando as Interseções*. Marcelo Pereira de Melo (org.). Niterói: PSGDS - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito – Universidade Federal Fluminense, 2007, p. 135-148.

BRASIL. MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/orcamento\\_federal\\_alcance\\_todos.pdf](http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf). Acesso em: 30/12/2012.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social. OLIVEIRA Jr., Almir de (Coord.). Rio de Janeiro: IPEA, 2012.



CERQUEIRA, Daniel. (2010). *Causas e Consequências do Crime no Brasil*. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; MELLO, João Manoel Pinho de; SOARES, Rodrigo R. HOMICÍDIOS NO BRASIL: uma tragédia em três atos. Disponível em [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos\\_sem\\_peq/texto0910.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto0910.pdf).

CERQUEIRA, Daniel R. C.; MOURA, Rodrigo Leandro de. NOTA TÉCNICA: Vidas perdidas e Racismo no Brasil. N. 10. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_notatecnicadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf).

CPI - SISTEMA CARCERÁRIO. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 20/01/2010.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 5-6.

GUIMARÃES, Saulo Pereira. EXAME.COM. Com mais mortes que Iraque, Brasil está em guerra e não sabe. 18.07.2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/nem-iraque-nem-sudao-brasil-esta-em-guerra-e-nao-sabe>. Acesso em: 18/07/2013.

IPEA. Pesquisa sobre crime racial está errada. SACHSIDA, Adolfo. Depoimento, 6'44''. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1nnjzW-0rZU&feature=youtu.be>.

IPEA. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_segurancapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf)

MENEGAT, Marildo. *O olho da barbárie*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 105-117.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Execução Penal. Alternativas Penais. Evolução. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={47E6462C-55C9-457C-99EC-5A46AFC02DA7}&params=itemID={38622B1F-FD61-4264-8AD4-02215F6598F2};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26>. Acesso em: 30/05/2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SIM-Sistema de Informações de Mortalidade. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060701>.

MORAES FILHO, Julio César Gaberel de. Parceria público-privada no sistema prisional. s./d. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20160-20161-1-PB.pdf>. Acesso em: 25/01/2014.

NEDER, Gizlene. Em nome de Tânatos: aspectos da história do sistema penitenciário no Brasil. In: *Violência & Cidadania*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994. pp. 11-34.





SACHSIDA, Adolfo; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso. Evolução e determinantes da taxa de homicídios no Brasil. Texto para discussão n. 1808. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/973/1/TD\\_1808.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/973/1/TD_1808.pdf).

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Teoria da pena: fundamentos políticos e aplicação judicial*. Curitiba: ICPC/Lumen Juris, 2005.

SILVA, Carlos Alberto Bello e. Apogeu e crise da regulação estatal: da vigorosa estatização no milagre. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 34, 1992, p. 215- 227 e, também, PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 37, novembro, 1993, p. 37-57.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1996, p. 24.

WASELFISZ, Julio Jacobo. MAPA DA VIOLÊNCIA 2010: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2009. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>.

WASELFISZ, Julio Jacobo. MAPA DA VIOLÊNCIA 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.

YUKA, Marcelo. *Todo camburão tem um pouco de navio negreiro*. Intérprete: o RAPP. In: *Instinto coletivo ao vivo- versão simples*. São Paulo: Warner, 2002, CD- ROM, faixa3.